

【 寄稿 】

日本版B I Dの可能性について

日本下水道事業団 経営企画部長 服部 敏也
(前 国土交通省 土地・水資源局土地政策課長)

■ 目次

■ 序

1 BID制度の概要

①米国のBID制度の概要

- 1) BIDとは
- 2) BIDの起源—二つの起源
- 3) 米国各州のBID制度の特色と論点
- 4) 自治体当局の予算との関連

②英国のBID制度の概要

- 1) 導入の経緯
- 2) 英国BID法の概要
- 3) 導入後の経過

2 我国におけるBID制度の必要性について

- ①中心市街地の活性化
- ②住宅市街地における生活の質の向上
- ③民間都市開発
- ④地方自治体の課税自主権に関する新しい発想

3. 日本版B I D制度について

① 日本版BID制度の素案

- 1) 税源
- 2) 制度の素案

② 我国の租税政策等からみたBID制度実現の課題

- 1) 中心市街地政策との整合性
- 2) 租税政策上の課題

4 むすび

本稿は、発表者の職務と無関係であり、私的な発表であることをお断りしたい。

■ 序

近年、各方面でNPOなど新しい公の担い手についての議論が盛んであるが、総じてNPOも資金面で厳しい現実と直面している。その打開策のひとつとして、安定的な資金調達が可能手法であると言われる「BID (Business Improvement District) 制度」を我が国のまちづくりに導入しようという主張がある。しかし、BID制度の核心が対象地区への賦課金の強制徴収を行う一種の「課税」制度であるにもかかわらず、税制の視点からBIDを論じたものは、今のところ寡聞にして、見いだせなかった。

本稿では、主として我が国の土地税制の視点から、BID制度導入の問題点について私なりに考察を加えたい。また、可能な限り、BID制度の誕生と発展、課題の認識と克服といった動的な視点で情報を整理して、土地税制やまちづくりの実務に携わる方々に検討材料を提供したい。もとより、私ごときに日本の税制を論じる資格もなく十分な学識経験もないことは承知しているが、各方面の方々による今後の優れた研究の契機としてお許しいただけたら幸いである。

また、我が国では、中心市街地のまちづくりというTMO (Town Management Organization) による起業などの営利事業的な手法が強調されてきたが、我が国の経済社会情勢も変化しており、BIDによる清潔と安全 (Clean&Safe) などの非営利事業の重要性も一考される機会になれば幸いである。

1. BID制度の概要

① 米国のBID制度の概要

1) BIDとは

BID (Business Improvement District) は、1980年代以降、中心市街地 (downtown) 活性化のための官民協力 (“public/private sector partnership”) の取

り組みとして、北米各都市などで実施されてきた制度であり、治安維持、清掃、公的施設の管理などの行政の上乗せ的なサービスや、産業振興やマーケティングなどの行政からは得られにくいサービスを独自に地域に提供するものである。

BIDの活動内容の概要は次の通りである。地区の長期的な経済開発に資する「投資」も活動内容に入るというが、筆者の印象では、公共的な施設に関する維持修繕に近い改良行為である。

BIDの典型的な活動内容

項 目	内 容
1. 環境美化 (Maintenance)	<ul style="list-style-type: none"> ・ゴミの収集 ・粗大ゴミや落書きの除去 ・歩道の清掃・除雪 ・公共空間における除草、植栽や花壇の手入れ等
2. 警備 (Security)	<ul style="list-style-type: none"> ・補完的な警備活動や旅行者等への道案内を実施するための警備員の雇用 ・警備システム等の購入・設置 等
3. 消費者マーケティング (Consumer Marketing)	<ul style="list-style-type: none"> ・地域のイベントや記念行事の企画・主催 ・共同セール等による販売促進 ・マップやニューズレターの制作 ・イメージ向上のための情報発信や広告キャンペーン ・案内標識灯の設置 等
4. ビジネス活動の向上・維持 (Business recruitment and retention)	<ul style="list-style-type: none"> ・マーケットリサーチの実施 ・データ・レポートの作成 ・新事業あるいは事業拡張にたいする資金的支援 ・投資者の開拓 等
5. 公共空間の規制 (Public space regulation)	<ul style="list-style-type: none"> ・路上販売やストリートパフォーマンスの管理 ・車の荷捌き等の管理 ・規制遵守の促進 等
6. 駐車場及び公共交通の管理 (Parking and transportation management)	<ul style="list-style-type: none"> ・公共駐車場システムの運営 ・公共交通 (バス、市電等) 待合所の維持管理 ・交通機関の共同利用プログラムの運営
7. 都市デザイン (Urban Design)	<ul style="list-style-type: none"> ・都市デザインのガイドラインの提案 ・建物外観改善プログラムの管理 等
8. 福祉サービス (Social services)	<ul style="list-style-type: none"> ・ホームレス支援に対する施策提案や援助 ・職業訓練や青少年サービスプログラムの実施 等
9. 構想づくり (Visioning)	<ul style="list-style-type: none"> ・地域の構想や戦略プランの提案 等
10. 公的資本の改善 (Capital Improvement)	<ul style="list-style-type: none"> ・街灯やベンチ等街路空間の備品 (ストリートファニチャー) の設置 ・樹木や植栽の手入れ 等

注：国土交通省作成

2) BIDの起源—二つの起源

BIDには、二つの起源があると考えられている。

第一は、BIDのモデルは、郊外のショッピングモールにおいて、管理者がテナントから徴収するメンテナンス・フィーであると言われていたことである。そのモールの管理者は、その資金で共用部分の維持管理や共同のマーケティング活動を行うのである。この仕組み=すなわちモール経営のビジネスモデルを、ダウンタウンという「まちなか」で展開したわけである。

このことは我が国のBID提唱者には無視されがちであるが、BIDによるエリアマネジメントの仕組みを我が国に導入する制度設計を考える上で、重要な示唆を含んでいると考えられる。

第二は、法制上のものである。

BIDの法制的な起源は、米国の場合、米国独自の自治体制度である「特別地区」(Special District)制度にあるとされている。

米国では、州の憲章・憲法等で「ホームルール権」が認められている。これは、地方自治組織のあり方は住民が自主的に決める権利があるというものである。その内容は全く住民の自由(白紙委任)ではなく、州法によって様々な制約・ルールがある。従って、米国の地方自治制度はきわめて多様で、現在も自治体の存在しない地域に暮らすことを選択する人々も多いという。もちろん、これに伴う問題(組織の非効率、地域エゴ等)もある。

特別地区は、このような多様な選択の中から生まれてきた「地方自治組織」である。すなわち、特別地区は、いきなりフルセットの公的サービスを提供する自治体を

形成するのではなく、地域の実情に応じて、学校教育、消防、警察、上水道、高速道路等、部分的な行政サービスを提供するだけの「自治体」を形成することを住民が選択することによって生まれたものである。

我々には意外であるが、れっきとした市が存在するにもかかわらず、その中でも、特別地区は作ることができる。BIDは、この仕組みを活用して生まれた。荒廃したダウンタウンの再生のために、「Clean&Safe」等のサービスを独自に提供するため、ある街区の不動産所有者が、BIDを立ち上げるのである。その動機には、自治体等によるダウンタウン再生の取り組み(大規模な公的施設の建設等)が成果を上げなかったことや、街の荒廃が自らの事業に及ぼす影響に対する恐怖や危機感があったと言われている。

このような制度的な起源により、設立手続きや、地域内の不動産所有者への賦課金の徴収といった基本的なBIDの枠組みが形成されている。(以下に述べるように、州法によって様々な違いがある。)

注意すべきは、BIDの法制的起源がホームルール権に基づく特別地区の設立にあるという事実から、「地方自治制度が違う日本には無理」と判断するのは早計ということである。主要国の都市は、いずれも中心市街地(ダウンタウン)の衰退に悩んでおり、英国は政府主導の立法措置で、2004年にイングランドに、BID制度の導入を決定している。詳細は、後で述べるが、英国は、米国のような特別地区制度によらないBID制度である。BIDの法制的核心は、地方自治体制度ではなく、事業に要する費用を便宜的な付加税方式ともいべき強制的な方法で徴収することである。

アメリカ合衆国各州のB I Dの分布 (1999年)

California	73	Colorado	7	Maryland	2	New Hampshire	1
New York	63	Ohio	7	Montana	2	Oklahoma	1
Wisconsin	54	Washington	4	South Carolina	2	Utah	1
New Jersey	35	Arizona	3	Tennessee	2	Vermont	1
North Carolina	32	Connecticut	3	Alabama	1	Hawaii	0
Florida	12	Louisiana	3	Alaska	1	Michigan	0
Illinois	11	Minnesota	3	Delaware	1	New Mexico	0
Pennsylvania	11	Missouri	3	Kentucky	1	North Dakota	0

Georgia	10	Washington, D. C	3	Maine	1	Rhode Island	0
Iowa	10	Arkansas	2	Massachusetts	1	South Dakota	0
Texas	10	Idaho	2	Mississippi	1	West Virginia	0
Virginia	10	Indiana	2	Nebraska	1	Wyoming	0
Oregon	8	Kansas	2	Nevada	1	Total	404

Source; Survey by Jerry Mitchell, reported in his Business Improvement Districts and Innovative Service Delivery

3) 米国各州のBID制度の特色と論点

米国各州の地方自治制度が多様であることを反映して、BID制度は州によりかなり異なり、我々の想像以上に多様な制度になっている。米国各州のBID法制の特徴とその論点を、次の8つの論点から概観する。この節の内容は、「BIDs:Business Improvement Districts 2nd edition」(International Downtown Association 発行。以下「BID」という。)の第二章「Legal Foundations」による。

- ア) 採択 (adoption)
- イ) 統治、管理監督 (governance)
- ウ) 特定の権力 (specific powers)
- エ) 費用負担方式 (cost-sharing formula)
- オ) 予算 (budget)
- カ) BIDに含められるエリア (area included in the BID)
- キ) 賦課金収集 (assessment collection)
- ク) 終了 (termination)

ア) 採択 (adoption)

・採択方法

各州法では、BID設立に次の3つの方法のうちのいくつかを認めている。

- A) 不動産所有者の支持が賛成投票あるいは請願(賛成署名が添付される)を通じて証明されること
- B) 十分な異議申し立ての機会を設け、相当な反対

がないことが証明されること

(いわば、反対請願の機会を与えるようなもの)

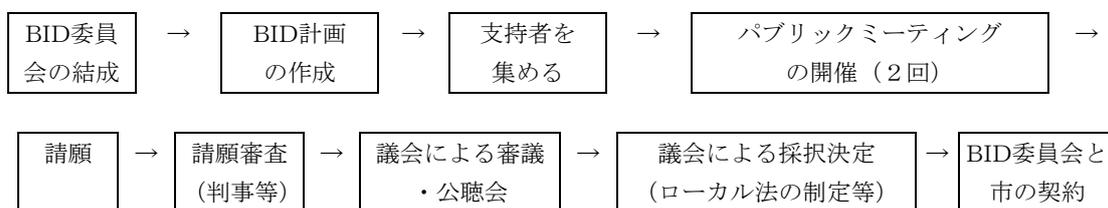
- C) 行政組織がBIDが必要と考え、自ら発議すること

このうち、請願方式がもっとも一般的である。特別区の設立手続きも通常、このような方式で行われているためである。手続きの詳細は、おおむね次の通りである。もちろん、民間の提案者が、自ら賛成の署名を集めて回り、パブリックミーティングという集会を開き賛成者の多いこと(目立った反対者のいないこと)を自ら確認し、自治体に請願に至るのが一般的なやり方である。(通常、BIDの設立地域は市のダウンタウンであるから、既に地方自治体が存在する。)この後、議会が請願を審査して、BID設立のプライベート・ローを制定する。(流れは、下図を参照。)

この際に、BID計画の設立のため、賦課金の算定基礎となる不動産に関する情報が当局から提供される。

実際の話としては、賛成請願にしる、反対請願にしる、提案者が賛成者の署名を集めるのは大変な労力・時間とコストが必要である。米国のNPO関係者も地域の合意形成や議会対策に大いに「汗をかいて」いるのである。しかし、我が国の法定外新税の導入においても地方公共団体が住民や事業者の理解を得るために汗をかいているように、BIDが地域で不動産所有者から「税金」を集め、円滑に活動していくために必要なプロセスではないかと考えられる。

BIDの設立は、行政に頼らない草の根の運動であるが、提案者が活動する資金は通常は不動産所有者等が援助していると言われる。すなわち、BID制度は、ビジネス



の側面から見ると、「商業不動産所有者が地区の共通の問題を解決する費用を分担する制度」であり、その実質的提案者は不動産所有者自身である。

この採択請願の段階の論点は、一体誰の、どの程度の割合の、賛成（Aの場合）あるいは反対（Bの場合）があれば、BIDを認めるか認めないかであり、そのルールは、州によってかなり異なっている。

・賛成者の範囲と割合

賛成者としてカウントするのは不動産所有者のみである。テナント（賃貸人）が対象でないのは共通している。所有者との利害の違いが理由であると考えられている。ただし、テナントは、テナント契約を通じて、実質的に賦課金（Assessment）を負担する。

賛成の割合の数え方は、不動産所有者の人数の割合だけのところもあれば、それに加えて、評価額ベースでの割合についても、要件とする州もある。この様な考えは我が国の区分所有法にもあり、理解しやすいと言える。オハイオ州は、建物の間口の長さや建築面積ベースでの割合を求めている。後述する受益と負担の問題を重視した考えといえる。

成立に必要な割合の数値については、過半数、2/3、3/4、70%のように様々である。各州議会の判断＝BIDの設立を促進するか、所有者が不本意な支出を強いられないように配慮するか、が反映しているといわれる。

・反対請願の場合

反対者の範囲は上記と同様の違いがあるが、反対に要する割合は、40パーセントの反対とか、51パーセントの反対（ニューヨーク州）とか、やや低めである。

イ) 統治、管理監督 (governance)

各州のBID法は、BIDのガバナンスについても様々な規制をしている。

州法は、BIDの組織的な位置づけについて、地方自治体の一組織とするか、州法による一定の非営利法人組織とするかを選択できるとしている。もちろん、初期の頃を除いて、後者の非営利法人方式が圧倒的多数派である。BIDの経営者が地方政府関係機関に課される雇用と解雇の制限を避けたいと考えるためと言われている。

また、BIDの運営委員会のメンバーについても、メンバーの任命権をすべて当局が保持したり（実際はBID側の推薦を受け入れるとしても）、商業用不動産の所有者

の参加を求めたり、市議会議員や市長などの自治体関係者の参加を義務づけたり（又は事実上）、メンバーを選挙制にしたり、任期も制限したりと州法の規制は様々である。

このような州法によるBIDの監督規制のあり方は、米国内のマスコミ等でも、無条件に賛美された時代が終わり、BIDについて説明責任や透明性の観点から批判が寄せられるようになったことも背景にある。例えば、BIDのプロジェクトの実施主体である非営利団体の理事会のメンバーの選任方法、BIDが民間企業を通じてサービスを供給する時の調達手続きの公正さ・価格の適正さ、納税者への活動の説明、BIDへの監査のあり方などの論点が指摘されている。

ウ) 特定の権力 (specific powers)

BIDにどのような特別な権限や能力を与えるかも、州によって違いがある。建築の外観やデザインに関する計画委員会への参加を認めている州もある。

BIDの巡回警備で、犯罪者の逮捕権が与えられているわけではない。BIDによるホームレス対策も特別な権限に基づいているわけではなく、彼らを他所の地域に追い出しているだけと実施当初に批判と議論を呼んだ地区もあるという。

また、公共施設の管理をメインにしたBIDも認められている。しかし、ニューヨークで公園管理を行うBIDでは、それまで公園が犯罪や薬物取引の恐ろしい場所であり、BIDの取り組みが周辺の不動産所有者の支持を受けるとしても、BIDの管理に対する強い反対運動に遭遇した場合もあるという。

このほか、BIDに独自の債券発行権限を認めるかが、制度設計上の主要な問題である。一般に、アメリカ各州は、下部の地方自治組織の財源調達方法に対しては、財産税を課すことを認めるか、債券発行を認める（事業収入で回収）か、二者択一とすることが多いと言われている。前者は自治体型、後者は地域開発や社会資本整備のプロジェクトを行う公益企業型と、考えるとわかりやすい。BIDの債券発行の是非が米国の書物で詳しく論じられているが、最終的には「納税者」の負担となるため、地方財政規律と同様の関係で議論されている。

エ) 費用負担方式 cost-sharing formula

賦課金の方法については、「公正に、そして公平に地区の中で不動産所有者に補足のサービスの資金調達をすることについての重荷を分配する」（アラバマ州のBID法）ものであるべきとしている。基本的な原理原則を明確にしたものといえよう。一般には、不動産評価額ベースの比例配分である。すなわち、個々の不動産への賦課金額は、BIDのサービス等の費用の合計額を、BIDで利益を受けるすべての不動産の評価額の合計に対する個々の不動産の評価額の比率で、案分して決定されるというものである。これは、アメリカの地方自治体が行う財産税の一般的な課税方法でもある。ここでは税額（その結果としての税率）は支出によって変動するものとされている。

重要なのは、受益と負担という考え方が強く意識されていることである。以下のBIDのエリアの節でも述べるように、一般には「SAFE&CLEAN」で利益を受けているとは言えない、住宅や非営利・公的所有の不動産は、負担の対象から除かれるか、減額されている。ただし、非課税とされていても、学校、病院等の非営利不動産、公共施設は、明らかに「SAFE&CLEAN」の受益者であり、実際には、寄付の形でBIDを支援しているケースが多い。

なお、小論のために調べた限りでは、請願を採択する費用、賦課金の徴収に要する費用は、州や市の当局からBID提案者やBIDに課されるという記述は特に見いだせなかったが、有償の場合もあるとしている文献もある。

参考 ニューヨーク市のBID設立ガイドに示された課金方法の例

課金方法の選択枝	定義	適切な使用方法
正面間口の長さ Front Footage	不動産の前面（正面玄関のある方）の歩道に沿って測定されるような角から角への不動産の長さ。	ほとんどの利益が一階の小売りによって享受される場合、適用されるべきです。
総建築面積 Gross Building Square Footage	ロットの幅にその長さを掛けることにより計算された平方フィートの数	上記の一階活動を含んでいる複合用途地域のために適用されるべきです。
評価額 Assessed Valuation	不動産税の計算のために市が定める不動産評価額の最新時点の値。	1平方フィート当たりの評価額が高度に変化に富んでいる地区に適用されるべきです。

BIDガイドは、これらの1つ又は複数方法を方法を使用できるとしている。

オ) 予算 (budget)

BIDの予算は、自治体の承認を得なければならないのが、一般的である。自治体の承認は、毎年度か、又は、多年度一括してか、さらに一定の増加を予め認めるか、承認の方法にも違いがある。

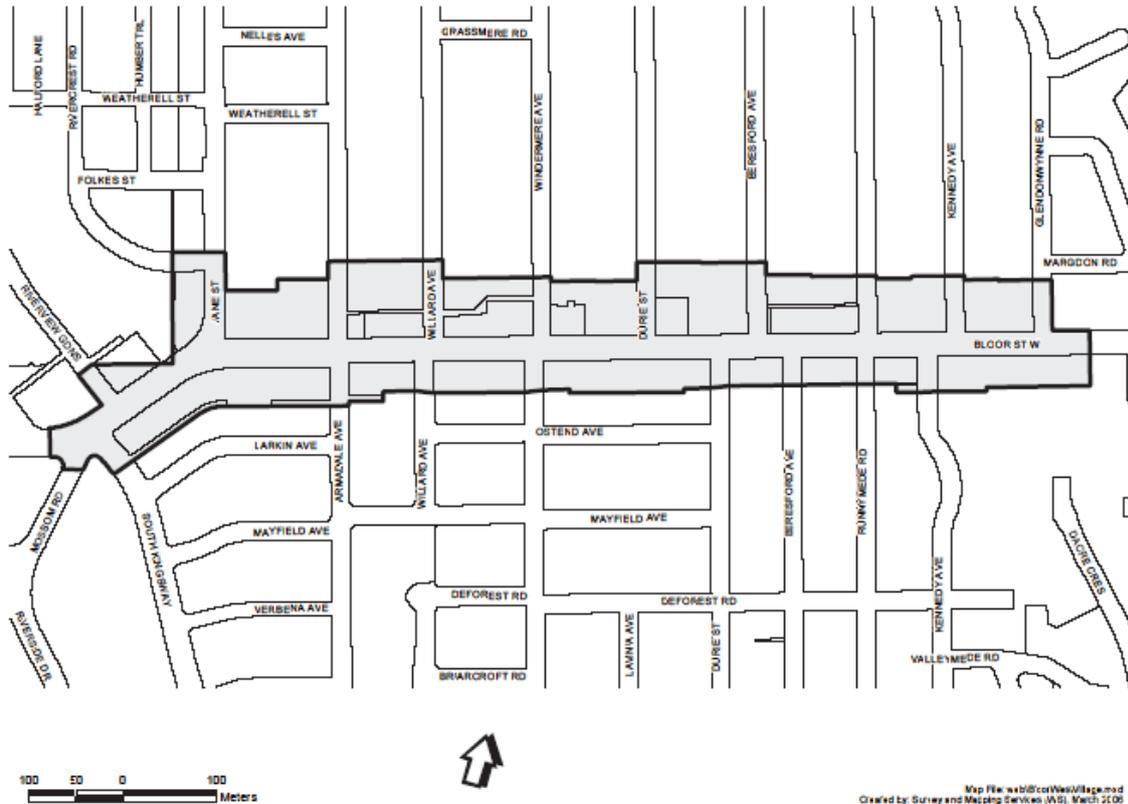
カ) BIDに含まれるエリア (area included in the BID)

商業不動産がなるべく多く集積している地域を、BIDのエリアとして確定するのが一般的である。BIDの提供するサービスと受益の関係から、住宅や非営利の不動産

は、利益を受けていると言いくいたためである。結局、これらの不動産を除こうとして、BIDの地区境界は「ゲリマンダー」になるといわれる。

具体的なエリアのサンプルは、カナダのトロント市の事例をみるとわかりやすい。同市には54のBIA (Business Improvement Areas) がある。その中で、Bloor West Villageのエリアは下図の通りである。他の例も、同市のホームページからインターネットで簡単に見ることができる (http://www.toronto.ca/bia/toronto_bia.htm) 。

なお、ニューヨーク市のBID設立ガイドでは、住宅、非営利建物、公共建物、空き家の不動産が多い地区は、出来るだけBID地区から除くように勧めている。空き家には、BIDではなく、投資が必要としている。



Map file: mbi/cor/WestVillage.mxd
Created by: Survey and Mapping Services (A/S), March 2005

キ) 賦課金収集 (assessment collection)

一般的には、自治体当局が財産税の徴収に付加して、BIDの賦課金アセスメントを集めるが、一部の州ではBID自身に集金させるものがある。

非営利や公共の不動産所有者は賦課金を免除されているが、自発的な寄付をする場合が多くなっているといわれる。学校、病院、その他の公の施設では、周辺の治安等の改善により利用者が増加するなどBIDの活動による受益は明らかためである。

なお、マサチューセッツ州のBID法では個々の所有者にBID地区から抜ける権利を認めているという。

コ) 終了 (termination)

一般に5年程度のサンセット条項がつけられるが、その期間を3年、7年、あるいは1年としている州もある。もちろん、再度の更新は可能である。

(参考) BIDの実例 City Center Partnershipの概要

・名称・所在 City Center Partnership :
南カロライナ州の州都コロンビア市のダウンタウンにあり、同州初のBID。

・法律の根拠 Municipal Improvements Act

・操業開始 2002年1月

・サンセット条項 5年の更新可能な契約

・従業員の数 (契約サービスを除く)

3人のフルタイムのスタッフ

・契約従業員 清掃と安全13人；マーケティング1人

・2003年の予算 75万ドル

使途の内訳

Clean and safe	60 %
Communications and Development	7 %
Magnolia Market	3 %
Other special projects	5 %
Administration	25 %

・商業不動産からの賦課金方式

評価額の1ドル当たり、0.001593ドル (毎年5パ

ーセント増加)。

なお、メイン・ストリート(核心エリア)の不動産所有者は、毎日の歩道清掃を含めて追加サービスに対して、間口の1フィート当たり3.46ドルを支払う

• 非営利及び公共からの寄付

2003年に市と非営利組織(病院と実用的な会社、教会と慈善団体を含む)から25万ドルの寄付。

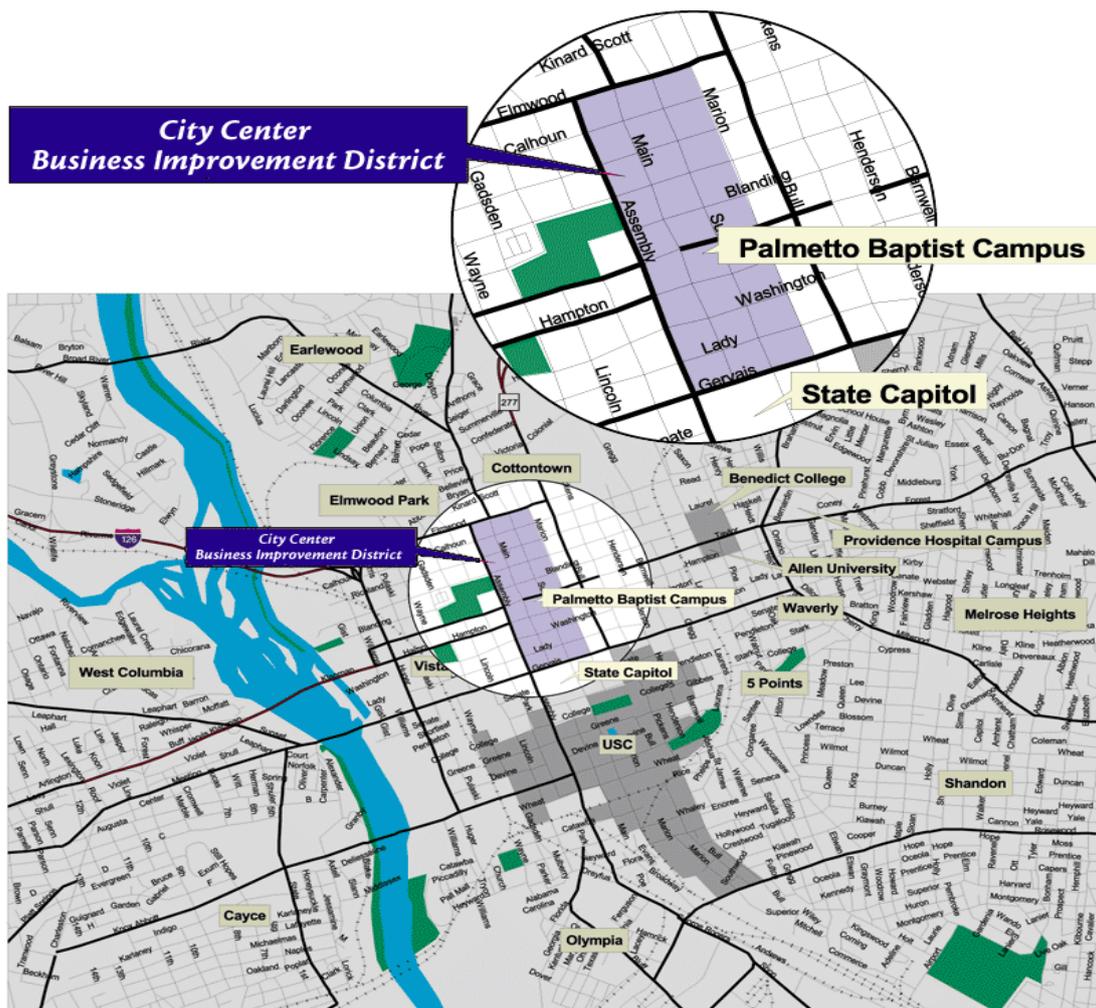
• Status Nonprofit 501(c)(6) corporation

• 委員会(Board)

委員会のメンバーは28人。4人の市と2人の郡の代表者、他の22人は種々の利害関係を代表するBIDによって選挙された者で、住宅、大小の不動産の所有者、そして大小のビジネスのオーナーを含む。

• URL <http://www.citycentercolumbia.sc/>

下図でもよくわかるが、コロンビア市は、全米最初の計画開発都市の一つ。



4) 自治体当局の予算との関連

米国でも、BIDが仕事をした分、自治体の予算やサービスが削られたり、あるいはBIDが自治体の予算やサービスの肩代わりをすることは、あってはならないとされている。

このような事態になっては、BIDの設立あるいは存続について、納税者の理解が得られるはずがない。ニューヨーク市のBID設立ガイドにも、市はBIDができて予

算を減らさないと明言している。

逆に、この観点からも、BIDの提供するサービス内容自体も、實際上、次のような条件を満たす制約がでけると考えられる。

- 市によって供給されないサービスをおこなうこと、
- 市のサービスの量的な補完をすること

この点は、日本の自治体やNPOが、BIDの日本への導入を考える場合にも、参考にすべきである。

② 英国のBID制度の概要

1) 導入の経緯

英国は、2003年に「地方行政法 (Local Government Act 2003) ;第4章」において、「BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICTS」制度を導入した。

その導入経過を理解するには、サッチャー政権の地方財政・税制改革の実施とその見直しの流れをを理解しておく必要がある。英国の自治体は「居住用レイト、非居住用レイト」と呼ばれる財産税を財源にしていたが、保守党サッチャー政権により、自治体の歳出削減のため、1990年4月から大改革が行われた。すなわち、居住用レイトは廃止され「コミュニティチャージ」と呼ばれる一種の人頭税が実施され、非居住用レイトは自治体が徴収するが国税とされ、これを財源に自治体への交付金制度 (人口比例で配分) が創設された。なお、コミュニティチャージについては、猛烈な反対運動 (不払い運動) が起こり、サッチャー政権が退陣したため、メジャー政権により見直され、1993年からカウンスルタックス (住宅税) が導入された。

(注: 佐藤和男「土地と課税」 (日本評論社2005年、336頁以下、
「英国地方税財政の改革について」: (財) 自治体国際化協会1990年、
「英国の地方財政 その未来」 (財) 自治体国際化協会1996年) 参照)

BID制度は、このような地方財政改革により自治体の課税自主権が乏しくなったという批判に対して、その対策の一環として、導入されたものであるという。ただし、導入を決定したのは、保守党政権ではなく、労働党のブレア政権であり、2001年12月に構想を発表している。

当初は、非居住用レイトへの付加税が提案されたが (これにしても企業とパートナーシップ協定を結び、税をかけるという仕組みだったが、投票制度は無かったという)、産業界の反対が強く、結局、産業界からも提案があったBIDの導入になったという。(注; 佐藤和男、前掲354頁)

逆に自治体からはもっと簡単な自主財源の課税方法を求める声もあったというが、産業界との調整を重視し、労働党の旧来の政策パターン (企業課税強化で『福祉重視』) に与しないところは、ブレア政権らしい選択と思われる。

そもそもブレア政権の登場は、欧州中道左派の新時代を象徴する事件だった。1997年の英総選挙で18年ぶり

に保守党から政権を奪回したブレア政権が掲げたキャッチフレーズは「第3の道」であった。レーガン、サッチャー流の市場万能主義 (新古典派) でも、社会福祉を重視し大きな政府を是認する社会民主主義とも違う、第3の道を目指そうというもので、「経済効率と社会的公正の両立」を目標に掲げた。

しかし、その後のブレア政権の経済政策は、基本的にサッチャー、メジャーと続いた保守党政権の政策を踏襲している。英国産業の生産性の向上を目指し、市場原理を重視し規制緩和を進めた。経済政策での保守党と労働党の対立の時代は終わったとすら言われ、2001年6月の総選挙でも圧勝した。英国へのBIDの導入発表はその後である。

なお、英国の地方自治体制度は、国 (イングランド、スコットランド、ウェールズ等) により、地域により、二層制か一層制かの違いがあり、複雑である。

2) 英国BID法の概要

英国は、国の制定法により規定しており、制度の内容に自治体毎に独自性が発揮されることはない。法の概要は以下の通りである。内容は、地方行政法 (Local Government Act 2003) 第4章、The Business Improvement Districts (England) Regulations 2004 及びGuidance on The Business Improvement Districts (England) Regulations 2004による。

なお、当然のことながら、Guidanceでは、BID提案作成においては、地方公共団体や産業界と対話し、徴税当局 (the billing authority: 国税である非居住用レイトを徴収する立場の地方自治体) も巻き込み、これらの者や地域の党派などの広範な支持を取り付けるように勧めている。また、BID提案が不成立に終わった場合等の費用の徴収について、提案者が当局に費用負担を交渉するのを禁ずる規定もないとし、実際上行政側が費用を負担することも示唆している。

ア) 名称 「business improvement district」 (以下「BID」という。)

イ) 徴税当局 (the billing authority) は、BID協定 (BID arrangement) を結ぶことが出来る。

ウ) 協定には、次のことが定められる。

- i 地区内で生活し働く人などの利益になるプロジェクトを実施すること、
(プロジェクトの内容自体には、特別な限定がある)

- ii その資金が非居住レイト支払者に課されるBID賦課金 (BID levy) によってまかなわれること、
- エ) 協定の実施は、(i) 地方公共団体 (協定をしたthe billing authority、BID地区内のcounty councilか parish council) 又は (ii) 協定で定められた者が、行うことができる。
- オ) 徴税当局が、BID賦課金を徴収して、BID口座に入金する。
- カ) BID協定は、次のように、協定の提案 (「BID提案」) について、提案された地区で、BID賦課金の支払い責任を負うことになる「非居住レイト支払者」の投票によって、承認されて、発効する。投票は、投票者の人数の過半数かつ投票者の相続財産の評価額の過半数の賛成で、成立する。
- キ) 提案者は、提案を所轄の徴税当局へ提出する12週間前に、当該徴税当局と国務長官 (the Secretary of State) にその旨を通知しなければならない。
- ク) 投票権者は、BID賦課金の支払い責任を負うことになる「非居住レイト支払者」であって、会社か自然人かを問わない。複数の相続財産所有者は複数の投票権がある。これは、日頃、自治体による課税の対象となりながら、自治体の選挙への投票権を持たない企業等への配慮という見方もできる。もちろん、住民としては投票権がない。
- ケ) 投票は、投票権者が提案を十分理解できる時間的余裕を持って、郵便で行う。(詳細な手続き規定があるが、ここでは省略)

なお、投票用紙には、バーコードがいわば暗号として付されており、電子的方法で投票者が識別できるとされている。これは、投票の秘密を守りつつ、投票集計の効率化、特に財産評価額ベースの投票集計の効率化のためと考えられる。
- コ) BIDの提案作成者は、徴税当局から、非居住レイト支払者の名前と、住所と、その相続財産のレイトの評価額についての情報の提供を受けることが出来る。情報の目的外使用は禁止される。情報提供は有料とすることが出来る。
- サ) 提案できる者は、相続財産に関する非居住レイト支払者、その他不動産への利害関係者、BID提案を作成する目的の組織体等及び徴税当局であること。
- シ) BID提案には、次のことを定めなければならない。
 - i BIDの仕事又は供給されるサービス、その提供者の名前とその組織体のタイプ
 - ii 前提となる既存のサービス
 - iii BIDの地理的なエリア
 - iv BID賦課金 (BID levy) の支払い責任を負うであろう非居住レイトの支払者、賦課金の計算方法、BIDの提案準備、投票、実施の費用が賦課金で賄うことが出来るか否か
 - v 徴収が軽減されるレイト支払者とその軽減の程度
 - vi BID協定が変更投票無しに変更され得るか、否か
 - vii BID協定の実施期間と実施時期
- ス) BID賦課金の支払い責任を負うことになる非居住レイト支払者は、提案者に提案書と事業計画のコピーの提供を要求できる。
- セ) 次の者の申し立てにより、投票結果に影響を及ぼすような重大な違反があると認められるときは、国務長官は、投票の無効を宣言できる。
 - i 徴税当局
 - ii BID提案者及びBID組織体
 - iii BID投票権者のすくなくとも5%以上の者
- ソ) 投票の結果、賛成が20%未満か、投票の無効が宣言された場合、徴税当局は投票の費用等を提案者に請求できる。
- タ) 次の者は、BID投票の選挙運動のために、徴税当局に非居住レイト支払者についての情報を請求できる。(目的外使用の禁止、有償の規定あり。)
 - i BID提案者及びBID組織体
 - ii BID賦課金を支払うべき者の、少なくとも5%以上を代表する者
- チ) 徴税当局は、BID提案について、次の場合は拒否権を行使できる。(提案された段階で、あらかじめ、文書で警告が必要。)
 - i 公表されている政策に重大な違反があること
 - ii BID地域の設定、又はBID賦課金の徴収構造からみて、特定の者又は一部の者に不公平又は不均衡な負担を課すこと
- ツ) BID協定の有効期限は5年以内。その更新、変更には、同じように投票で賛成を得ることが必要。

3) 導入後の経過

イギリス (UK) は、2004年9月のBID法 (イングラント適用) の制定前から、パイロットプロジェクトを実施し準備してきたが、その後、2年程の間にBIDは実際に動き出している。

また、2005年5月に、ウェールズへ適用されるBID法が成立し、スコットランドでも、2006年から導入の準備が進んでいるようである。

英国のATCM (The Association of Town Centre Management) の調査では、2006年7月現在、BIDの投票により、30地区のBIDの協定が採択された。投票で否決されたのは6地区であるが、そのうち1地区は再投票の結果、採択された。これも含めて、30地区になっている。

(ATCMのホームページ参照:<http://www.ukbids.org/>)

例として、英国最初のBID、Kingston First (<http://www.kingstonfirst.co.uk/>) を簡単に紹介する。場所は、ロンドン南西のテムズ川岸の歴史のあるまち Kingston upon Thamesの鉄道駅南側に、レンガづくりの美しい建物が建ち並ぶ中心商業業務地区である。テ

ムズ川に架かる古い橋も、まちのシンボルのひとつである。

当地区は1985年から2000年頃まで商業業務地区として発展し、年間に1800万人の入り込み客を迎えるまでになった。しかし、成長は止まり、2000年以降急激な落ち込みに直面したことが、BID創立の動機とされている。

2002年にロンドン開発局 (London Development Agency) により、パイロットBIDとして指定された。

2004年11月の投票により、BIDは承認され、その後、2005年1月から営業を開始している。投票率が37%と低いのは、賛成が確実視されていたからと思われる。

Kingston First 投票結果

BID	Ballot Date	BID Type	% positive by number	% Positive by rateable value	Result	Turnout
Kingston First	16/11/2004	Town Centre	66%	66%	Yes	37%

注：ATCMのホームページの Ballot results より。

Indicative Budget summary (年間予算の見込み)

INCOME pa		EXPENDITURE pa	
1% BID levy	£ 640, 000	Cleanliness and Maintenance	£ 250, 000
Voluntary contributions (property owners etc)	£ 150, 000	Safety and Security	£ 250, 000
Matched Funding *	£ 100, 000	Marketing	£ 290, 000
Total	£ 890, 000	Major Improvements Fund	£ 100, 000
		Total	£ 890, 000

*は、政府関係のプロジェクトの収入を見込む。(同BIDの投票時の概要資料から)

2. 我国におけるBID制度の必要性について

①中心市街地の活性化

BIDは、北アメリカでダウンタウン活性化のために設立されたものである。同じように、我国においても、中心市街地の活性化が政策課題として叫ばれている。

ご承知のように、我が国の中心市街地問題は、実質的には1974年(昭和49年)に制定された大規模小売店舗法から始まる。大規模小売店舗法(大店法)は、大型店の出店を規制し、中小小売業を保護・育成することを目的としたものだった。

しかし、その後の消費者ニーズの変化、さらに海外資本からの日本経済の閉鎖性に対する批判などもあり、大

店法は廃止され、1998年(平成10年)に大規模小売店舗立地法(大店立地法)が制定された。(2000年に施行)

大店立地法の目的は、地元住民や自治体を中心になって、街づくりの視点から地域の生活環境を重視して大型店の出店を規制・調整することである。この大店立地法と合わせて成立した中心市街地活性化法、改正都市計画法とともに「まちづくり三法」が制定された。このまちづくり三法は、2006年(平成18年)に見直され、大規模店舗の郊外立地規制が強化されるなどの見直しが行われた。

従って、我が国では、関係者の意識の対立軸は、大店法時代から現在の中心市街地の中でさえ「大規模小売店対中小小売店」という構図で始まった。その後、大規模店舗を経営するGMSも競争激化でマイカルやダイエー

が破綻するなど陰りが見え、経営効率を優先してスクラップエンドビルドを行うGMSの出店戦略には地域経済の研究者から「焼畑商業」という批判も寄せられた。反面、中心市街地で大規模店舗が撤退するとまち自体の集客力が落ちる現実にも直面した。平成18年のまちづくり三法の改正でようやく「中心市街地対郊外」という構図が強く意識されるようになった。

郊外のスプロール開発による人口の拡散と、郊外に立地したショッピングモールとの競争に押されて、中心市街地が衰退した事情は、日米、全く同じである。衰退に伴って、中心市街地の商業者の組織がまとまりを失い、必要な資金を継続的に拠出出来なくなっている事情も同様である。このような事情への回答として、米国がBIDの設立で対処したのに対して、日本ではTMO (town management organization) が各地で設立され、活動している。TMOは、通常、一部に公的出資を受けて事業を行う株式会社であり、資金調達の仕組みがBIDと異なっている。今のTMOの仕組みで十分なのであろうか。

BIDの日本への導入に対しては、日本には「落書きだらけの街角に、不快な人物がたむろして、にらみつけられたり、脅かされたり、物ごいをされたりするので、怖くて歩けない」というアメリカのダウンタウンのような酷い荒廃は無く、BIDにより真っ先に「Safe&Clean」に取り組む必要があったアメリカとは事情が違うという反論がありうる。

確かに、日本には一時のアメリカの大都市のような荒廃は無く、「Clean&Safe」のニーズは乏しいかもしれないが、アメリカでもこれはダウンタウン再生の入り口にすぎない。治安が戻るとさらに、BIDはイベント等のプロモーション活動をやったり、夕方には人影が無くなるオフィス街を24時間常に人々が集うような多機能のまちにする活動をしたり、中心部に住宅を導入したりと、「まちづくり」を行っているという。このような活動は、日本と変わるところは無い。

そして、重ねて言うが、BID制度は、ビジネスの側面から見ると、「商業不動産所有者が地区の共通の問題を解決する費用を分担する制度」であり、その実質的受益者は不動産所有者自身である。だから、地域の中で「ただ乗り」を許さない「税」の形で受益者全員が資金を負担するのである。決して、自治体の財源不足を補うためでもなければ、まちづくりのコーディネーター達の持続的活動を保証するためでもない。

1970年にカナダのトロントで設立された北米最初の

BID (正確には「BIA: business improvement area」) である「Bloor West Village BIA」 (<http://www.bloorwestvillage.ca/>) の創立事情は、我が国と同じではないか。

「・・・Alex Ling (地元の輸入業者のオーナー) は、(ダウンタウンを再生させる) 自発的なアプローチが絶えず不成功であったことを思い出します。『商人がお互いから金を集めようとして、時間を費やしました。商人の間の争いが起こりました。』ただ乗り (Freeloading) は普通であり、共同の取り組みが必要とされた所に、しこりを起こしました。

商業連合の代表団長であったLingは、その区域における共通の利害のために事業者を経費を共有するように強制する資金集めのシステムが必要だと考え、その区域でビジネスに課されるひとつの税金に基づく持続可能な資金供給システムを公認するようにトロント市に求めました。・・・ (中略) ・・・

『これ (BIA) は、進むべき唯一の道です。』と四半世紀後に、Lingが言います。『我々は純粋に自助です。我々は政府補助金をとりません。あなたは政府資金に頼ることができません。この分野は活気に溢れています、そしてこの組織を運営する人々は、彼らが行っていることを誇りに思っています。』・・・ (前掲「BID」68頁)

平成18年のまちづくり三法改正で、都市計画規制の整備など行政の支援の法的枠組みがほぼ完成しており、今後、関係者の自助努力に関する真剣な議論がさらに深められることが期待される。

②住宅市街地における生活の質の向上

我が国でも、ごく普通の住宅市街地における「生活の質」の低下が進んでいるのではないだろうか。昔は、住宅市街地では、付近の道路、広場や水路などのオープンスペースの維持管理は町内会が呼びかけて皆が出席して行ってきたし、子供たちが外で遊ぶときの親の心配といえば交通事故くらいのものであったし、犯罪の心配もなく鍵をかけないで暮らせると言われる地域も珍しくなかった。「日本人は、安全と水はタダだと思っている。」と言われた時代もあった。

しかし、今や、いくら呼びかけても皆で行う清掃行事に出てこない人たちもかなりの割合に達しており、公園で子供たちを安心して遊ばせるために公園の樹木を切っ

で見晴らしを良くするという話も各地で聞かれる。地方でも「最近、近所の家が泥棒に入られた」という話題が多くなったのではないだろうか。これに目をつけた不動産デベロッパーが、安全安心の仕掛けを売り物にしたマンションや団地販売に乗り出している例も出ている。

その原因の一つが、日本的な生活環境の良さを支えていた一つの柱であるコミュニティの絆が薄くなっていることであるのは、言うまでもないことである。しかし、このような問題は、住民一人一人の力では解決できない問題でもある。

米国BIDの起源となった特別地区制度は、こういう地域の問題を住民が自ら解決する手段として存在意義があるからこそ、現在も機能しているのではないか。ダウンタウンのBIDも、その一環として生まれたと考えると納得がいくのではないか。

では、日本にこのような仕組みがなぜ無いのであろうか。地域の自治会は、地方自治法上は財産保有の主体にすぎず、自由参加の組織に止まっている。財産区は、実際上合併前の旧自治体財産の保全に役割が限られ、独自の徴税権能は認められていない。日本では、市町村という「フルスペックの地方自治体」がすべてを担う建前制度が出来ているからである。もちろん、日本の地方自治制度は、アメリカのホームルール権にもとづく自治制度に比べ、全体としては合理的かつ効率的な制度であるとは言ってもない。

しかし、現実問題と市町村がコミュニティの隅々までサービスを行き届かせるのは困難である。現在、各自治体では「新しい公」という言葉が盛んに論じられている。今後の経済社会動向を真剣に考えれば、すべての公の仕事が自治体だけが担うと言い切るのでなく、多様な主体で担っていこうという意味である。しかしながら、この議論も指定管理者制度の導入、NPOの活用など自治体サービスの実施面の改革に止まり、特別地区制度のように財源の調達にまで発展したものは見られない。

このような意見には、「そういうことは任意で組合でも作って会費を集めてやればよい」という反論があるだろう。この議論の問題は、中心市街地の場合と同じである。確かに、利益を受けるからと言って公益的な仕事への負担を「押し売り」されるのは問題であろうが、「ただ乗り」を許すのも問題ではないか。BIDは、両者の間を適切に線引きする仕組みではないだろうか。それこそ、アメリカの例を持ち出すまでもなく、住民自治の原点ではないかと思う。

また、こういうと、実際上そんなことは日本では住民意識が低くてとても無理と思われる方もいるだろう。も

ちろん、日本全国、すべてにこのような仕組みを普及させることは困難だろう。しかし、この制度は、地域の環境を良くしようと、自ら努力する人たちを支える制度であり、自ら立ち上がる地域が利用すれば良いのである。ただ、そういう地域の中で利益を受けながらただ乗りは許されないだけである。

また、我が国にもそのような仕組みの根付く素地は存在する。たとえば、我々日本人は、過去数十年の間に、地域でマンション管理組合とか団地管理組合といった、「共同の利益」の担い手としての活動を経験している。もちろん、その活動費用は、基本的には不動産のオーナーである自分たちが負担している。そこでは組合の意志決定などをめぐる様々なルールが生まれ、成熟した関係が生まれている。今日、組合の決定した修繕費用の分担金を自分には関係がないから払わないと言う人の主張に誰が理解を示すだろうか。

このような経験も考慮すれば、我が国の今の住宅市街地において、意欲のある人々による、大多数の人が納得できる具体的な共同の利益を守る活動（たとえば、巡回警備や防犯カメラシステムの整備などClean&Safeの住民サービス、子供達や青少年が集う集会所・広場や、歩行者道等の整備・管理）を支える仕組みは必要であり、それは我が国にも根付くのではないだろうか。機は熟しているのではないだろうか。

③民間都市開発

近年の日本の民間都市開発でも、中心市街地と同じような課題に直面している。

たとえば、都心の大規模な再開発事業において、地区外の最寄り駅までの歩行者空間を整備するため、地下道や道路を横断するデッキを新設する場合、自治体との協議が難航するというのである。費用を開発者側が出すと言っても、公共施設として移管された場合の維持管理の経費増を理由に嫌がるのである。地下街ならば、電気・空調や日常の清掃管理も必要である。

移管問題だけなら宅地開発など昔から良くある話であるが、問題はさらに先にもある。やむを得ず自治体に施設は移管するが、管理は自治体でなく民間で行うとしよう。再開発地区から最寄り駅までのビルの参加が次の課題である。たとえば地下道について言うと、周辺ビル所有者が、地下道への接続や、接続しても維持管理費の負担を渋る動きがあるという。「税金を払っているのだから自治体が負担すべきだ」、「あなたのビル開発で作ったの

だからあとの管理と責任もあなたが」と言うわけである。これは「押し売り」と「ただ乗り」のどちらであろうか。

また、大街区のビル街で、公開空地などの敷地内空間を、歩行者が最寄り駅までの近道として横切って活用する場合も同様である。このような街頭の照明や清掃管理は、利用する周辺ビルも相応の負担をしても良いのではないか。いやなら、通り抜けを締め切り、回り道をさせればよいというものも、残念な発想である。

私は、今後の都市開発を考える上で、民間都市開発事業の公共性を高く評価したい。誰が整備しようと、市民から見れば道路は道路、公園は公園、公共施設に違いはない。従って、このような取り組みについて、あらかじめBIDのような持続的仕組みで資金的に担保される道があれば、都市開発事業の準備段階から合意形成を進め、安全安心で利便性に富んだ都市空間の整備が大いに進むのではないかと思われる。

こういうと、民間相互のことであるから、任意でやればよいと言うご意見が予想されるが、民間企業では任意の寄付を持続的に維持するのは困難である。昔と違い、都心のビルオーナー、ビジネスオーナーの構成は複雑で、地域のまとまりを長期に維持するのは困難である。法律的仕組みがあることが、合意形成を助け維持するのである。以下の米国事情は、我が国も同様である。

「ダウンタウンがその地域を独占した日々には、商人と不動産所有者の広範囲な参加により、彼らの連合に都市への投資資金をつくる力が与えられていました。けれども全国チェーン、不動産投資信託と不在所有者の支配で、これらの任意の組織は、通常、強いリーダーに欠けて、そしてめったにメンバーの寄付により彼ら自身を維持することができません。BIDが無ければ、ダウンタウンの多様な不動産所有者は、協力して行動をするための法律上の手段を持っていません。そして市場占有率が衰退することに対する回答に資金の供給を保証する基礎も持っていません。」（前掲BID 5頁）

①でも述べたように、BID制度は、不動産ビジネスの側面から見ると、「商業不動産所有者が地区の共通の問題を解決する費用を分担する制度」であり、うまく使えば、事業者の利益を増進させるテコになる。しかも、米英等で実績のあるBIDの日本版であると説明するならば、外資系投資銀行等の金融機関や不動産投資家の理解も得やすいであろう。

④地方自治体の課税自主権に関する新しい発想

BID賦課金はいわゆる「法定外（目的）税」として考えるべきではない（詳しくは第3章で述べたい。地方税法733条の2参照）が、以下は、少し発想を変えたBIDの地方税制における効用を論じたい。

1997（平成9）年9月の政府の地方分権推進委員会の第二次勧告で、地方財源の充実確保の一環として、

- ①課税自主権の尊重のため、法定外普通税の新設変更について許可制から、国との合意又は同意を要する事前協議制へ移行、
- ②法定外目的税の新設（事前協議等は法定外普通税と同じ）

などの改革が盛り込まれた。これに基づき、事前協議の同意条件も平成11年に地方税法に定められた。

法定外税については、次のいずれかがあると認める場合を除き、総務大臣はこれに同意しなければならない。

（地方税法第261条、第671条、第733条）

- 1 国税又は他の地方税と課税標準を同じくし、かつ、住民の負担が著しく過重となること
- 2 地方団体間における物の流通に重大な障害を与えること
- 3 前二号に掲げるものを除くほか、国の経済施策に照らして適当でないこと

また、自治体は、次に掲げるものに対しては、法定外目的税を課することができないとされた。（地方税法733条の2）

- 1 当該地方団体の区域外に所在する土地、家屋、物件及びこれらから生ずる収入
- 2 当該地方団体の区域外に所在する事務所及び事業所において行われる事業並びにこれらから生ずる収入
- 3 公務上又は業務上の事由による負傷又は疾病に基因して受ける給付で政令で定めるもの

このため、課税自主権を発揮して法定外の新税を制定し、財源を確保しようと、全国の自治体で様々な試みが行われた。

しかしながら、関係自治体の懸命な努力にもかかわらず、法定外税の税額をみると、必ずしも財政的に貢献しているとはいえないのではないか。法定外税の平成15年度決算収入合計431億円の課税標準別の内訳から明らかのように、核燃料や産業廃棄物関連以外、十分な税収を上げていないことがわかる。

参考 法定外税の税収の内訳(総務省調:15年度決算)

税の性格別内訳

法定外普通税	計	357.74億円
法定外目的税	計	71.67億円
合計		431 億円

課税主体別内訳

都道府県	計	414.57億円
市町村	計	16.66億円

課税標準別内訳

核燃料関連	計	295.55億円	(普通税)
産業廃棄物	計	55.40億円	(目的税)
観光関連	計	12.02億円	(いずれもあり)

我が国の地方自治体も未曾有の財政危機でありながら、なぜ、いままでの努力が財政的に十分な成果を上げていないのであろうか。個別の取り組みについてそれぞれ関係者の言い分があるだろうが、斎藤武史氏によれば、法定外新税には次の課題がある(出典:斎藤武史「新税—法定外新税—」7頁 三重大学出版会 平成15年)。

・政府間関係の問題

中央と地方、地方と地方の税源の競合や、新税の導入により外部不経済が他の自治体に及ぶことなどである。

・地域住民や利害関係者との合意形成

地域住民は当然としても、利害関係者として、たとえば特別徴収義務者の合意が重要な要素である。たとえば、観光客への少額の課税でも、誰にどこで徴収してもらうかでその者の事業に影響が及ぶと感じられるからである。

・既存の受益者負担金や法定の目的税との関係

これまでの新税は大半が普通税であるが、既存税目の隙間課税的な取り組みであり、地域の特殊性や原因者負担、受益者負担に基づいた設定が行われてきた。このため、逆に既存の受益者負担金や法定の目的税との線引きが不透明になっていることである。

一般論としても、確かに、個々の新税の企画立案でこれらの課題に十分答えるように努力することは容易ではない。特に、所得、消費、資産の三要素で消費についても包括的な消費税(地方消費税)制度が出来た今となつては、物品税の抜け穴を探して成功した旧来の手法は通用せず、既存の税目と重複しない新しい課税標準はなかなか見いだせない。

ここで私が特に言いたいのは、「合意形成」もこれに劣らず難しいことである。実際にどのようなやり方で合意形成を行えばよいかは、自治体関係者の創意と工夫に委ねられている。国との協議を済ませ、広報でお知らせし、議会で条例を議決したからといって、「合意」が出来たと言える程、簡単な話でもないことは、広く理解されてきた。

東京都杉並区のいわゆるレジ袋税(すぎなみ環境目的税)の顛末(注)は、地球環境のために区民一人一人がたとえばレジ袋を使わないと言う小さな協力をしてほしいという提案者の善意からは想像もつかなかつたであろう。

(注:平成14年3月に条例は可決されたが、レジ袋一枚5円の課税に対する地域の事業者等の猛反発で実施のメドは立っていない。)

また、特に、普通税であれば、歳出削減すれば増税不要という反論が必ず出されよう。さらには、今日では、税の無効を裁判所に訴える者も現れるだろう。

税に関する合意形成には、いずれかの段階でなんらかの方法で多数決が必要であることは言うまでもないが、課税条例に関する議会の議決以外に、物事をうまく納める手続きがあれば良いのと思われる。

すでに述べてきた、BIDの制度は、英米の実情や導入の経緯を見ても、このような課題に答えつつ、うまれてきたものである。課税自主権を発揮した「新税」を生む一つの新しい発想として、地方自治体にとつても、検討する価値があるのではないかと考える。地域の合意形成手法一つとつても、英国BID法等による投票制度は、使いこなされた良い方法ではないかと思われる。

こういふと、税制のプロからいろいろと指摘がある。たとえば、BID賦課金は、一種の「目的税」であつて「普通税」でないから、税収の用途が制約され好ましくないという指摘があり得る。これに対しては、あらたな法定外普通税の課税の実情(たとえば、福岡県太宰府市の「歴史と文化の環境税」)も目的税的であると反論したい。実際、課税の必要性を説明し、関係者の合意形成に努めようとするほど、その用途について言及せざるえなくなり実際は目的税に近くなってしまうのである。

また、BID制度の提案や実施者には地方公共団体も自らが行うことが出来るが、先に挙げた「パブリック/プライベート・パートナーシップ」、日本の地方自治体で使われている言葉で言うと「新しい公」という流れに沿った仕掛けも入っており、厳しい財政制約の中で新しい施策を展開するツールの一つと積極的に考えられないだろうか。

なお、この際、改めて留意しなければならないのは、BID制度は既存の自治体サービスの肩代わりではないということである。あくまでも、新しいサービスや施策（既存の施策の量的な補完も含む。）の財源でなければならない。

ただし、BIDの対象となるサービスや施策は、負担と受益の関係がバランスしている必要があるので、所得移転を主な目的効果とする福祉的な施策には適さないものが多いであろう。その財源は、所得税（住民税）や消費税に求めるべきではないかと思われる。

3. 日本版BID制度について

①日本版BID制度の素案

まずは、日本の既存制度やルールに配慮せず、あるべき姿を考えたい。BID賦課金は、目的や用途によって受益者負担金や会費・分担金のような性格を持ち、税の形を便宜的に借りた制度（我国では国民健康保険税など。）といえるが、以下はひとまず「税」として論じる。

1) 税源

税源（課税標準）は、アメリカでは不動産の間口、建築面積、財産税（property tax）の課税評価額などであり、英国では、相続財産（hereditament）に対する非居住レイトの評価額である。これは、日本では固定資産税の評価額か、事業所税の資産割（床面積）などに該当する。

では日本では、どうすべきか。改めて、公共経済学的な考えに沿って検証すると、資産、所得、消費のうち、どれに課税するのが適切であろうか。所得税（住民税）は、応能課税の性格があり、BIDの応益課税の思想から見て問題がある。赤字経営の会社の不動産だからといって、BID賦課金を払わないのは適切でない。また、消費への課税も「越境問題」が生まれるので、BIDのような狭い地域の課税手段としてはふさわしくない。結局、資産、それもBIDの実施によって利益を受ける資産である不動産に対する課税が適切と言うことになる。

また、BID制度からみても、その受益と負担がきわめて狭い地域に限られるローカルな制度であること、及びBIDの賦課金は、毎年度徴税当局が代理して付加徴収する仕組みであることから、日本では、紛れもなく地方税、

しかも市町村税である。（アメリカは財産税は地方税であるが、イギリスの非居住不動産レイトは、国税を自治体が徴収する仕組み。）その意味でも、税源は不動産しかない。

その場合、課税標準は、不動産の評価額か、間口、床面積等の外形標準かのいずれでも良いとしたい。米国の例を見ても、サービスと受益に対応した負担を詳細に設計出来る柔軟さを確保することが必要だと思われる。

なお、我が国の固定資産税は償却資産を課税対象にしているが、BID賦課金については、受益以上に企業負担を重くする恐れもあり対象とすべきではない。

BID賦課金に対する我が国の税制上の問題点は、②で論じたい。

2) 制度の素案

基本的な骨格は、イギリスのBID法に沿った内容が適切と思われる。（本稿の英国BID法の概要を参照）。基本的には、地方自治体との協定により、一定の公益的な業務を非営利主体又は当該自治体自身が行い、その費用を当該自治体が税に付加して徴収する制度とする。

なお、アメリカ的な法制度は適切でない。その理由は、次の通りである。

- ・アメリカのような「特別地区制度」を我が国に導入することは、我が国の地方自治制度の効率性にかかわる大問題であり、市町村合併による自治体行政の再編成が行われている動きに逆行する。
- ・また、業務を全部委託するような「ペーパー自治体」のあり方は妥当であろうか。

アメリカでは、このような委託制度として、「コントラクト・シティ」という実例がある。大都市への合併を嫌った住民達が独立して小さな「市」を結成し、効率的な運営のために、それまで当該地域の行政機能を担ってきた州政府の下部機関である「カウンティ」に市の業務のほとんどを委託するのである。市の独立によるカウンティ部局の「縮小」を避けたい州政府の本音と一致し、州政府もこれを認めたという。これを我が国で認めうるであろうか。

なお、「地方公共団体」の業務は、徐々に外部に委託できるよう拡大されてきた歴史がある。公的な業務の委託に関しては、たとえば、公権力の行使に当たるような業務など、委任できる業務には法的な限界があると言われているが、最近の注目すべき法改正もあり、障害は

少なくなっているのではないかと。(P. 23 参考1：公物管理委託の制度改正の系譜)

また、BIDのような役割こそ、自治会等の地縁団体が担うべきだという意見もありえる。制度論的には不可能ではないと考えるが、地縁団体を法制化した際の地方自治法改正案の国会審議においても、先の戦争で「隣組」が果たした役割の視点からの批判も聞かれた。現在の地方自治法上の地縁団体が自由参加の任意組織とされており、地縁団体を制度の土台として使うことは逆にBID制度の創設を混乱させるのではないかと恐れる。

かつ、BIDはいわば共益費的な部分だけで構成される特定目的だけの仕組みであるが、地縁団体をベースに制度設計をする場合は、より一般的な役割を担う「課税権」を持つ仕組み、すなわち米国の特別地区のような新たな種類の地方自治体を創設することになるのではないかと考える。

次に英国BID法を我が国にカスタマイズする際に見直すべきと思われる論点は、以下の通りである。

ア) 対象不動産の範囲

イギリスのように非居住不動産に限定せず、住宅を含みうる制度を提案したい。先に述べたように、住宅市街地の課題にも対処できる制度とすべきだからである。米国は制度としては特に限定していないし、英国は居住用不動産のレイトを廃止しコミュニティチャージ→カウンスルタックスと見直された事情もあり、いずれコミュニティ問題の解決のため見直されるのではないかと考えるからである。

この意味では、正確には「日本版BID」という言い方は適切でないかもしれない。たとえば、「特定改良地区」とか、「特定近隣改良地区」という名称が考えられる。特別地方公共団体では無いので、「区」ではなく、「地区」であろう。名称をどうするかは、実現する者の役割としたい。

また、課税標準は、先に述べたように、アメリカの実情も考慮し負担と受益の精密な制度設計を可能とするよう、不動産の評価額、間口、床面積等の外形標準などのいずれでも良いとしたい。なお、BIDの賦課金は既存の租税徴収の仕組みを利用した制度であるが、固定資産税の実務でも床面積を把握しこれを記入した「課税資産明細書」の通知も行っており、事業所税の課されない市町村では床面積のデータがないから困るという問題はない。

イ) 投票制度

投票権者は、BID賦課金を支払う者である。借家人の住民やテナント企業であっても、この制度では、賦課金を払わない者には絶対に投票権を与えるべきではない。

多数決原理は、英国のように投票者の人数と資産評価額がよいと考える。なお、一定の者に減額する場合や住宅と非住宅の不動産を併せてBIDの対象とする場合は、納税額ベースでの多数決とか、住宅・非住宅のそれぞれで多数決を導入することも考えられるが、どのような基準がよいかは、受益と負担の関係でも変わってくるので事前の定式化は難しい。とにかく、制度の導入のためには、高額な不動産を有する者が一方的に負担を押しつけられないかという不安に十分に配慮するべきである。

なお、英国は、投票は細かい要件をつけずに、不均衡不公正なBID提案について行政当局の拒否権を持たせることで調整を図っていると考えられる。我が国も、法律に基づいて、関係省庁によるガイドラインを作成・公表し、自治体当局が拒否権を行使すべき様々なケースを示して、上記の不安に答えるようなことが必要である。

多数決の数値は過半数で良いと思われるが、条例によって要件を引き上げることも認められるようにすべきである。

ウ) BID事業実施主体

実施主体は、NPOでも、公益法人でも、あるいは法人格がない社団でも良いと思われるが、現状の法制では営利会社は困難ではないか。

さらに、日本的な追加としては、マンション管理組合の国民的な経験を生かすため、BID法において、実施主体として賦課金の負担をする不動産所有者による組合制度を創設することが考えられる。そこでは、下記エ)の運営ルールも取り入れたマンション管理組合類似の組織運営のしくみ(総会・理事会等)が法制化される。

これは、国民の誰にもにわかりやすく、住宅市街地や地方都市のBID組織としては、もっとも受け入れられやすい仕組みではないかと考えられる。米国でも、BID地区内の有力な不動産所有者やテナント企業の関係者が運営委員会のボードメンバーとして運営に参加している例が多い。

エ) BID実施主体のガバナンス

BIDの実施主体には、米国での事例や、我が国でのマンション管理組合制度の経験をふまえて、次のような、運営の透明性や説明責任を確保する措置が必要である。

- i 決算、事業報告の作成、承認と、第三者の監査を

義務づける

- ii 自治体の監督権を規定し、決算や事業報告の届け出をもとめ、これを公表する。

米国のように議員や自治体の職員を、BIDの運営委員会のボードメンバーとすることを義務づけるのは、民間団体方式のBID組織の監督のあり方としては、ふさわしくない（米国は特別地区であるための規制である。）。

- iii 運営委員会のメンバーの選挙選出、重要事項の議決要件、賦課金支払者の資料閲覧権等、管理運営ルールについて一定の基準に適合するようにもとめる
- iv 事業実施に関する契約ルールの明確化（ボードメンバーと実施主体の利益相反行為の禁止など）
- v 利益の配当等の禁止 等

オ) 国の関与

住民自治の尊重から国の関与は最小限にすべきであるが、他方、産業政策からみて地方自治体に対する企業の税負担が適切かどうかは国としては重要な政策テーマである。不動産の課税制度であるので、小売業はじめ関連する業界は多いが、大都市の中心市街地などでは賃貸ビルを経営する不動産業の存在も重要である。

法定外新税同様の観点からであっても、BIDの設立等に国への協議同意を要することは適切でない。国の役割は、法律による制度の構築と、先に述べたように、産業政策の観点もふまえて法律に基づくガイドラインを作成し、一般的に指導することに止まるべきである。市町村の拒否権行使に対する不服申し立ても、都道府県が担うべきではないかと思われる。

なお、先導的なモデル事業の構築を支援し制度の普及を図るために、若干の助成や実務上の支援を行うことは、国として当然なすべきことである。

カ) 地方議会の役割

BIDの成立過程における地方議会の役割は、BID賦課金の徴収条例の制定によりBIDを最終的に承認することにあると考えられる。強制的な徴収であり、個別の地区ごとに条例で定めることが必要であると考えられる。法律に条例への委任規定を定めるべきである。具体的な条例の内容は、現在、法定税として存在している「水利地益税」の徴収条例の規定が参考になろう。（P. 24 参考2：水利地益税の実例参照）

問題は、条例による採択要件の上乗せ・緩和であるが、安易な「課税」で地域に混乱を惹起しないためにも採択要件の条例による緩和は認めるべきではないと考える。

②我国の租税政策等からみたBID制度実現の課題

1) 中心市街地政策との整合性

政策税制として、BID制度を考える場合は、既存の中心市街地政策との整合性を検討しなければならない。

我が国の中心市街地対策に関する政策税制は、一貫して中心市街地は、国や自治体に関与する計画に従い公的事業による助成の対象であったことから、支援事業に関する租税特別措置（減税策）が中心であった。

また、いままで、中心市街地関係者でBIDの実情やその仕組み、とりわけ「地域の不動産所有者の自立自助の精神による仕組みであること」が、十分に理解され検討されてきたか疑問であった。

たとえば、最近の日本商工会議所他の要望書（「まちづくり推進のための新たな枠組みの構築に関する要望」平成17年7月5日）でも、中心市街地活性化には「商店街の自助努力」が重要であるという認識が示されるものの、TMOへの支援拡充策として、「中心市街地からの固定資産税収の一部をTMOの人件費、運営費に充当する仕組みを創設するなど、TMOの財政基盤を強化すること」が要望されている。

これはBIDの提唱者からの意見が反映していることを伺わせるが、BID制度のような「付加税」の導入には踏み込んでいない。むしろ、2)で述べる産業界の固定資産税に対する意見と歩調を合わせ、中心市街地活性化のための固定資産税の減税を要望している。

まちづくりの活動をしている方々にとっても、地域にとっても、人材の確保すなわち人件費確保が一番の課題とされているのは理解できる。しかし、たとえBID制度が出来たとしても、地域の合意形成のためには、まずは負担する者にどんなサービス・受益が提供されるかが重要であって、関係者の人件費問題はそのため的手段として付随的に理解を得るべき問題である。

今日では、まちづくりにおける地域の取り組みが重要であることは関係者の一致するところである。従って、これからの中心市街地政策を考える上では、BIDのような自立自助の取り組みは、矛盾した政策ではないと考える。支持の輪が広がることを期待したい。

2) 租税政策上の課題

ア) 固定資産税の課税適正化問題

BIDが固定資産税等に付加税方式で資金調達する仕組

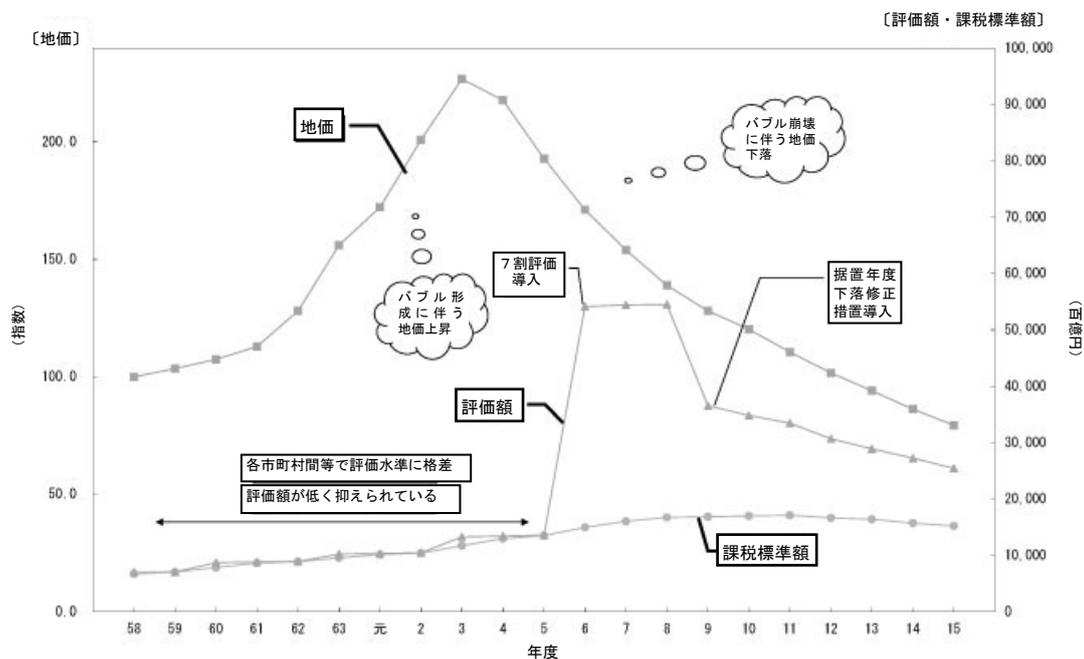
みであることを、我が国の税制事情に多少なりとも明る者が知れば、たいてい「問題の多い固定資産税にそんな増税策が今頃可能なのか？」と疑問を提示されるだろう。

固定資産税の問題を簡単に述べる。総務省は、平成6年に、固定資産税の課税評価額を地価公示価格の7割に一斉に見直す、実際の納税額は一気に上げず、負担調整措置で徐々に上げていく仕組みを導入した（いわゆる「7割評価導入」）。しかし、折からのバブル崩壊で、「地価が大きく下がっているにもかかわらず税額が上がる」と、納税者が大反発、不服申し立てや裁判などでも争われ、負担調整措置が見直されたりしている。今も、産業界と総務省当局では、3年毎の評価替の時期（最近では18年度）を中心に、固定資産税は高すぎるか否かと論争が続いている状態である。

実は、第二次世界大戦直後の我が国のインフレ以降、地価の激しい上昇が見られたにもかかわらず、固定資産税の評価自体は不均等なまま放置されていたのである。その抜本是正の必要性は財政当局も認識しており、昭和38年に抜本的な評価替え（歳入中立とするため税率引き下げとセット）が検討されたが、混乱回避のため結局見送られた。以来、課題は果たされないままだった。

しかし、バブル期における土地対策として、平成3年に、土地保有の有利性を減ずるため地価税の創設等土地保有課税強化が決定されることに併せて、まず商業地の固定資産税の評価見直しも実施されることが決定された。これは、平成6年の評価替えから、7割評価導入として住宅地も含め本格実施された。図1（政府税制調査会資料：平成18年5月23日より）は、その結果の経年変化であり、論争の背景が理解できる。

図1 商業地等における地価と評価額・課税標準額の推移（全国）



- (注) 1 地価は、地価公示価格（商業地）を指数で表したものである（昭和58年=100）
 2 評価額は、固定資産税評価額（商業地等）である。
 3 課税標準額は、固定資産税課税標準額（商業地等）である。

最近でこそ、地価下落の影響と負担調整措置の見直しで税収の伸びは頭打ちになってきたが、図2、図3（不動産協会作成）で分かるようにこのような一連の措置で資産課税の税収額は近年急激に増加してきた。

さらに、固定資産税については、もう一つ問題がある。税の負担水準の上昇だけでなく、負担調整措置により、その税額が未だに不均衡になっているという問題であ

る。政府税制調査会は、「平成18年度の税制改正に関する答申（平成17年11月）」において次のように述べている。

「土地に係る固定資産税については、平成6年度以降いわゆる7割評価が実施され、評価水準は全国的に均衡化された。一方、税負担の急増に配慮した措置が講じられてきた結果、負担水準については依然としてばらつきが

図2 資産課税(不動産)の税収額全体(国税、地方税)に占める割合

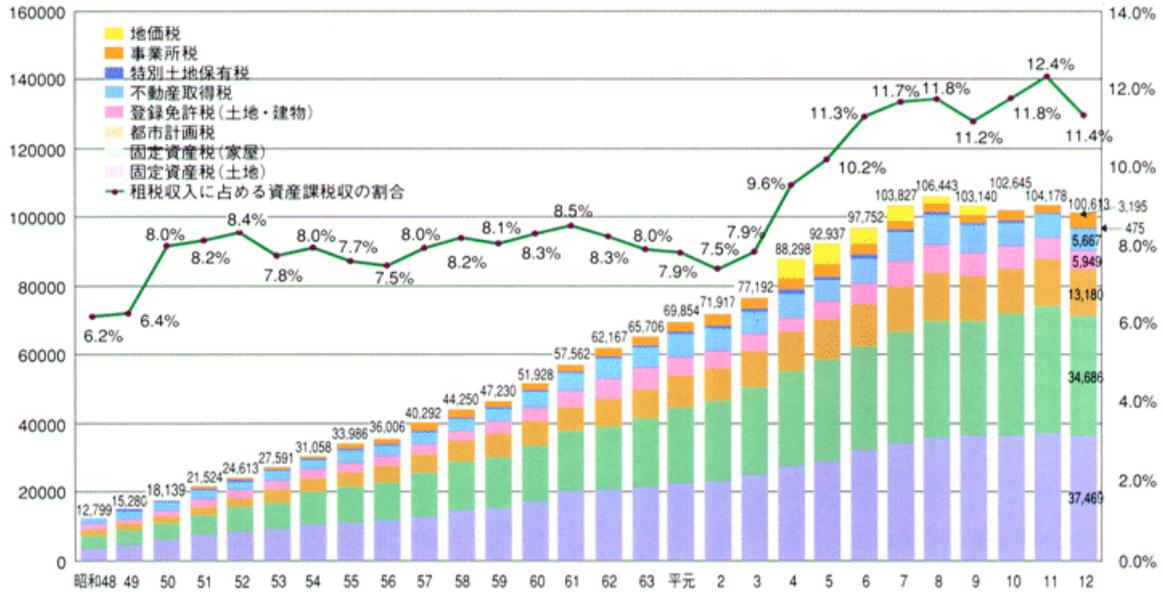
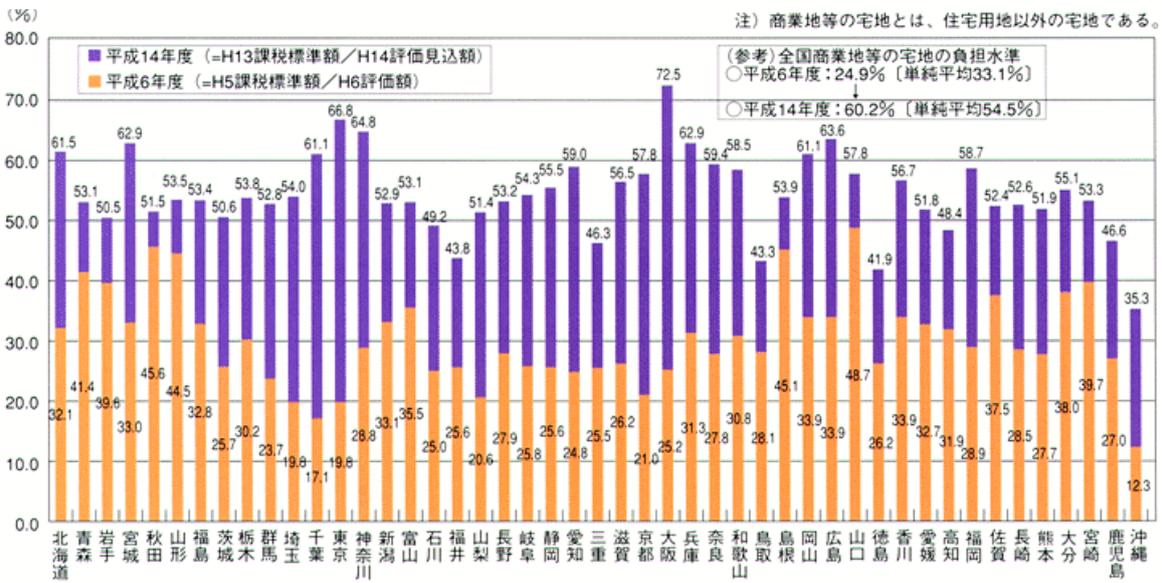


図3 商業地等の宅地の負担水準の推移(平成6年度・平成14年度)



残っている。このため、今後、これまでの負担調整措置を基本に、負担の均衡化・適正化を一層促進する必要がある。」

実際、個別の中心市街地でのくらい「ばらつき」が残っているか分からないが、BIDによる賦課金額が評価額ベースで決まると、一部の自治体では実際の固定資産税負担額との比較で「自分の負担は重い」「もとの税額が不公平だとは知らなかった」と言う事態になって、BID事業計画の合意形成が困難になる恐れがある。個人的には、商業地よりも住宅に「ばらつき」が残っている蓋

然性が高いと思われる。地区の合意形成が出来なくてはBIDどころではないので、大きなばらつきがある地域や住宅を除外するとか、賦課金の基準を床面積等にするとか、BID設立に際して自治体の適切な指導が必要ではないかと思われる。

なお、先に述べたように、BID制度は税に関する情報をBID計画の作成資料として提案者等に提供する。これは今までの縦覧制度とは全く異なった制度であり、先に述べたような不安を感じる向きもあろう。しかし、欧米で既に行われているBIDに関する情報提供は、税務当局

があるべき本来の姿に立ち返れば可能なことではないかと考える。

こういう事情が、「固定資産税にそんな増税策が今頃可能なのか？」と疑問を提示される背景である。

しかし、資産課税の評価問題は何処の国でもやっかいな問題であり、英国でもレイトの課税不公平問題は、歴代政権が手を付けかねていた難問であった。サッチャー政権はこれに正面から手を付けて居住・非居住レイトの税制改革を行ったのである。その後の展開は、英国の税制改正は定着したと政府は言っているが、まだまだという見方もある状況である。それにもかかわず、英国はBID導入を決断したのである。

イ) 都市計画税・事業所税等の存在

我が国の地方税には都市計画税・事業所税等の公共施設の整備をその用途とする目的税が存在する。従って、「BIDによる道路の管理清掃なら、なにもBID賦課金という新税を作らなくても都市計画税等を充てるべきではないか」という反論もありうる。

都市計画税は、都市計画事業又は土地地区画整理事業を行う市町村において、その事業に要する費用に充てるために課税される目的税である。原則として市街化区域の土地・家屋の固定資産税評価額の0.4%が課税され、税収は16年度に全国で1兆2,361億円である。

事業所税は、人口30万以上の70市（特別区）が都市環境の整備及び改善に関する事業に要する費用に充てるため、都市の行政サービスと所在する事業所等との受益関係に着目して、事業者に対して課する目的税である。資産割（事業所床面積：600円/㎡:1000㎡以下は免税）と従業者割（従業者給与総額）で課税され、16年度で資産割2,113億円、従業者割801億円である。免税点が1000㎡であるから、零細企業は免除されているといえる。これについては、地方の企業課税が重く工場等の海外流失の原因になっているという反論が産業界にある。

もちろん、法律的にみて、都市計画税や事業所税以外にあらたな「負担」が許されない訳ではない。第一に、法律技術的に、それぞれの税に基づく事業の内容とBIDによる事業との仕分けは可能である（そうしないと市民の納得は得られない）。また、第二に、そもそも都市計画法75条や地方自治法224条には受益者負担金の規定が置かれている。その条文は以下の通りである。

都市計画法75条1項（受益者負担金）

国、都道府県、市町村は、都市計画事業によって著

しく利益を受ける者があるときは、その利益を受ける限度に置いて、当該事業に要する費用の一部を当該利益を受ける者に負担させることができる。

地方自治法224条1項（分担金）

普通地方公共団体は、政令で定める場合を除くほか、数人又は普通地方公共団体の一部に対して利益のある事件に関し、その費用に充てるため、当該事件により特に利益を受ける者から、その受益の限度に置いて、分担金を徴収することが出来る。

これらの規定に基づいて、例えば、下水道整備における受益者負担金が徴収されている。下水道の受益者負担金は、都市計画事業として行われるものは都市計画法75条を、そうでないものは地方自治法224条を根拠として徴収されている。平成13年度において、1179の都市で872億円余の徴収実績がある。これは公共下水道事業費の約5%にあたり、負担金の水準は最近の例では土地の面積の平米当たり数百円である。

この下水道の受益者負担金は、昭和40年代から裁判で合法性を争われたが、裁判所は一貫して合法性を認めている。判決は、下水道の整備により「著しい利益」があることを認め、都市計画税との関係も「租税」と「受益者負担金」とは異なるもので、「特定の事業により特定の利益を受ける住民が応分の負担をするのは全体の負担の観点から妥当」とし、さらに「浄化槽を有する者」でも受益者負担金を負担すべきとしている。このような下水道の受益者負担金に関する判例は、BIDの制度設計の参考になると考えられる。

とはいっても、都市計画税などの巨額の税金の一部をBIDの事業費に充てればよいと言うのは、納税者の感情としては、ある意味で、もつともである。特に、都市計画税については、目的税でありながらその用途が一部の市町村で議会等にも明らかにされていないと批判もされている。しかし、既に述べているように、中心市街地等にも既に多額の公共投資が行われており、そういつてみても国や自治体の厳しい財政状況から逃れられるはずもなく、このような閉塞感からの「自助努力による脱出」が日本版BID制度導入の意義と考えられるからである。

このほかに、実は、我が国には、水利地益税という税が存在する。

水利地益税とは、道府県又は市町村が、水利に関する事業、都市計画法に基いて行う事業、林道に関する事業その他土地又は山林の利益となるべき事業の実施に要す

る費用に充てるため、当該事業に因り特に利益を受ける土地又は家屋に対し、その価格又は面積を課税標準として、課することができる法定目的税である。（地方税法703条1項）

その税額は、「水利地益税の課税額（数年にわたって課する場合においては、各年の課税額の総額）は、当該土地又は家屋が前項の事業に因り特に受ける利益の限度をこえることができない。」（同条2項）とされている。

実は、この税は大正8年からあった都市計画税（最初は都市計画特別税）を廃止して、戦後、シャープ勧告により創設された。しかし、「特に受ける利益の限度」の判定が実務上困難で、都市計画事業などの財源を確保する手段としてはほとんど活用されなかった。このため、都市計画税が昭和31年度に復活されることになった。従って、都市計画事業の財源として、都市計画税との併科はできないとされている（同条3項）。

現在、水利地益税は水利事業の費用負担を徴収する税として、一部の地域で徴収されている（全国で年間税収1億円程度）。

また、同じように、共同施設税という税がある。これは、市町村が、共同作業場、共同倉庫、共同集荷場、汚物処理施設その他これらに類する施設に要する費用に充てるため、当該施設に因り特に利益を受ける者に対し課することができる税である（地方税法703条の2）。同様に、税額は、特に利益を受ける限度に限るものとされている。この税は、施設の利用料として徴収することが出来るためか、徴収実績は無いとされている。

いずれの税も、受益と負担という原理原則が貫かれていることに注目したい。特に、水利地益税は、

「水利に関する事業、都市計画法に基いて行う事業、林道に関する事業その他土地又は山林の利益となるべき事業の実施に要する費用に充てるため、当該事業に因り特に利益を受ける土地又は家屋に対し、その価格又は面積を課税標準として、水利地益税を課することができる」

（地方税法703条1項）

と書かれている。

この条文は、「この規定に基づいて条例を定めれば、BID制度が実施できるのではないかと早合点しそうなくらい、BIDのイメージにぴったりの条文である。この水利地益税の条文をみてわかるように、BID制度が決して我が国の税制になじまないものではないと考える。

4. むすび

BIDは紛れもなく、負担増（一種の増税）の施策である。政官民の各界を問わず、だれでもその一言だけで、直ちに反対したり、他者の反応はどうかと周りを見回したり、他にも大事なことがあると言いたくなるものである。ましてや、周りのすべての人から賛同や賞賛を得つつ進められるような話ではありえない。私も最初にBIDのことを知った時には、「日本では無理。国情が違う。」と思ったものである。

しかし、資料を読み進めていくと、すこし考えが変わってきた。ダウンタウンの事情は北米も日本も一緒であり、行政がまちづくりの各種振興策を実施していることも同様である。パブリック・プライベート・パートナーシップの思想も徐々に日本の政策に浸透している。しかし、あちらにはBIDがあり、日本にはない。英国も採用した。日本は、どうするのか。

私事で恐縮だが、昨年来、旧建設省OBの佐藤和男法学博士を講師に明治以来の我が国の土地税制の歴史を学ぶ勉強会に参加する機会を得た。私も、ここ10年近く不動産に関連する仕事が続いてきたが、学ぶところが大変大きかった。その際、改めて感動させられたのは、旧建設省の諸先輩が時々の政策を実現する財源を得るため、増税策の看板を掲げて堂々と戦った歴史があることである。

本稿を執筆したのは、これに大いに触発されたことにある。もちろん、浅学非才の身でBIDの日本への導入について独自の知見を見いだしたものでもなく、本稿の内容もまったくの個人的見解であるが、これを発表することでBIDの真の姿が少しでも多くの人に伝わり、全国各地でまちの再生のために尽力する人たちに何かの力になればと思う次第である。

参考1 公物管理委託の制度改革の系譜

昭和38年地方自治法改正（244条の2）

「公の施設」は、公共団体と公共的団体に管理を委託できることになった。

ここでいう「公共団体」とは、「当該普通地方公共団体以外の地方公共団体のほか、土地改良区、水害予防組合のように、普通地方公共団体以外の公法人で一定区域の一定の資格要件を有する者によって構成されるもの」をいい、公共的団体とは、「農業協同組合、生活協同組合、赤十字社、地縁による団体（自治法

260条の2)のように公共的な活動を営むものをいい、法人であると否とを問わないと、される。

平成3年地方自治法改正(244条の2)

管理委託先に、いわゆる第三セクター、すなわち「普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるもの」が加わった。このとき、管理受託者は、料金徴収ができることになった。

平成11年PFI法の制定

「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」(いわゆるPFI法)が制定された。PFI事業では、ファイナンスと管理に様々な方式があるが、一定の方式では民間事業者による施設管理ができる道が開かれた。

平成15年地方自治法改正(244条の2)

指定管理者制度が導入され、民間企業も公の施設の指定管理者となることが可能となった。また、公の施設の管理を地方公共団体以外の者に行わせる以上、使用許可の権限も指定管理者が行使できることとなった。

しかし、公の施設には様々なものがあり、対応は様々である。住民の生命・財産に重大な影響を与える河川、道路等は、行政判断や行政権限の行使は、今までどおり行政が行うこととされ、公営住宅の入居決定のように、行政による慎重な判断が必要なものも同様である。公園管理でも、占用許可や営業等の許可は、同様に指定管理者にはできないと考えられている。

なお、指定管理者制度は、指定法人制度を参考にしたものと言われる。

「指定法人」とは、行政実務における一種の慣用語として用いられているが、大体において、特別の法律に基づき特定の業務を行うものとして行政庁により指定された民法上の法人というのが一般的である。その際、特定の業務を指定するのに、つぎの三種類があると言われている。指定法人自体は古くから有り、公益法人改革の対象ともなっている。

行政事務代行型指定法人—試験・検査等が多い。
一般に指定機関とも呼ばれる

行政事務補助型指定法人—啓発活動等が多い

民間活動助成型指定法人—公益的民間活動の円滑な推進をはかるもの

平成15年 地方独立行政法人法の制定

試験研究機関、公立機関、公立大学、公立病院等の地方公営企業、特別養護老人ホーム等の社会福祉事業など、地方公共団体が直接行っている事務・事業のうち一定のものについて、地方公共団体とは別の法人格を持つ法人(=地方独立行政法人)を設立し、この法人に当該事務・事業を担わせることにより、より効果的・効率的な行政サービスの提供を目指す制度である。この方式でも公の施設の管理運営ができることとなった。

平成18年 競争の導入による公共サービスの改革に関する法律の制定

国は公共サービス改革基本方針を定め、国又は地方公共団体が自ら実施する公共サービスに関し、民間事業者の創意と工夫が反映されることが期待される一体の業務を選定して、官民競争入札又は民間競争入札に付することにより、公共サービスの質の維持向上及び経費の削減を図る改革(競争の導入による公共サービスの改革)を実施する

この法律による民間の事業実施は、契約手法である。この公共サービス改革は、イギリス・サッチャー政権の「public/private partnership」の流れを受けたものであるが、BIDの基本的性格も同様である(ニューヨーク市のBID設立マニュアル)。

参考2 水利地益税の実例

日向市税賦課徴収条例

昭和30年12月19日 条例第17号(抄)

第1節 水利地益税(第142条~第154条)

(水利地益税の納税義務者等)

第142条 水利地益税は、耳川分水事業(増設、改良、補修等を含む。以下同様とする。)の実施に要する費用に充てるため、耳川分水事業により特に利益を受ける土地及び市長の特に指定する施設に対し、土地についてはその面積を、施設についてはその使用する水量を課税標準として当該土地又は施設に対し利用者に課する。

2 前項の市長の特に指定する施設とは、耳川分水事業を利用することにより利益を受ける工場、事業所その他あらゆる施設を総称する。

3 第1項の面積とは、法第380条の規定による固定資産税台帳に登載された面積をいう。

(水利地益税に関する申告の義務)

第145条 水利地益税の納税義務者は、毎年6月1日現在において土地については第1号及び第2号に、施設については第1号及び第3号並びに第4号に掲げる事項を記載した申告書を同月10日までに市長に提出しなければならない。

- (1) 納税義務者（所有者以外の使用者が納税義務者である場合においては、当該使用者及び所有者）の住所及び氏名又は名称
- (2) 土地の所在、地番、地目及び地積並びにその用途
- (3) 施設の所在、業態、構造及び敷地面積並びにその用途
- (4) 当該年度内に使用する見込水量

(水利地益税の税率)

第147条 土地の面積を課税標準とする水利地益税の税率は、10アールについて500円とする。

2 使用する水量を課税標準とする水利地益税の税率は、情状により市長が定める。

(水利地益税の賦課期日)

第148条 水利地益税の賦課期日は、6月1日とする。

(水利地益税の納期)

第149条 水利地益税の納期は、次のとおりとする。

- 第1期 9月1日から同月30日まで
- 第2期 11月1日から同月30日まで

(水利地益税の徴収の方法)

第150条 水利地益税は、普通徴収の方法によつて徴収する。

- 佐藤和男「土地と課税」（日本評論社 2005年）
- 「英国地方税財政の改革について」
（財）自治体国際化協会1990年
- 「英国の地方財政 その未来」
（財）自治体国際化協会1996年
- 斎藤武史 「新税 ―法定外新税―」
三重大学出版会 平成15年

参考 ホームページ

- New York City Department of Small Business Services.
<http://www.nyc.gov/html/sbs/html/bid.html>
（BID関係ページ）
- カナダ、トロント市
http://www.toronto.ca/bia/toronto_bia.htm
- 英国 The Association of Town Centre Management of the National BIDs Advisory Service
英国のBIDに関する事情やBID法制度が紹介されている。
<http://www.ukbids.org/index.asp?cat=3>
- 税制調査会
<http://www.mof.go.jp/singikai/zeicho/top.htm>
（本文引用は、平成18年5月23日第45回総会・第54回基礎問題小委員会合同会議の提出資料、固定資産税関係資料〔総45-3 基礎小54-3〕）
- 社団法人不動産協会
<http://www.fdk.or.jp/report/fore/fore.htm>
（本文引用は、データ・アナライズ No. 30「2002冬号」不動産に対する課税の状況）
- 財団法人自治体国際化協会
<http://www.clair.or.jp>
- 株式会社 都市構造研究センター
<http://www.usrc.co.jp/bids-home.htm>
同社の先駆的な研究には深く敬意を表したい。

参考文献

- Lawrence O. Houstoun, Jr. 「BIDs: Business Improvement Districts 2nd edition」
（International Downtown Association, Urban Land Institute発行）
- Starting a BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICT
a step-by-step guide
（New York City Department of Small Business Services）
http://www.nyc.gov/html/sbs/pdf/sbs_guide_complete.pdf